



La sicurezza sul lavoro nelle cave. Aspetti critici e prospettive di riforma

di Andrea Ferruti *

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La co-vigenza dei due gruppi di norme. – 3. Delimitazione dell'indagine. – 4. Le figure di riferimento nel d.lgs. n. 624/1996 e nel d.P.R. n. 128/1959: titolare, direttore e sorvegliante. – 5. La riconducibilità delle tre figure di titolare, direttore responsabile e sorvegliante alle figure del d.lgs. n. 81/2008. – 6. Le sovrapposizioni di compiti tra titolare e datore di lavoro. – 7. La delega di funzioni. – 8. La delega di funzioni e la *culpa in vigilando*. – 9. Interpello formale Pubbliche Amministrazioni. – 10. Considerazioni conclusive

1. Introduzione

Il tema della sicurezza sul lavoro e della prevenzione degli infortuni nelle cave¹ deve essere affrontato rivolgendo l'attenzione a due gruppi fondamentali di norme.

Il primo gruppo di norme è rappresentato dal d.P.R. 9 aprile 1959, n. 128 (dedicato, specificamente, alla prevenzione degli infortuni sul lavoro in cave e miniere) e dal d.lgs. 19 settembre 1996, n. 624 (dedicato, invece, alla sicurezza e salute dei lavoratori nelle industrie estrattive)².

Il secondo gruppo di norme è costituito dal d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 e succ. mod. che, comunemente, viene definito come “*Testo Unico Sicurezza*” e, in precedenza, dal d.lgs. 19 settembre 1994, n. 624 (oggi, quasi integralmente abrogato) con cui era stata recepita una serie di direttive comunitarie riguardanti il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro³.

* Andrea Ferruti è avvocato del Foro di Roma. ferrutiandrea@libero.it

¹ Cfr. pubblicazione INAIL, *La gestione della sicurezza nelle cave a cielo aperto*, 2019, in <https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-pubbl-la-gestione-sicurezza-nelle-cave.pdf>.

² Il d.lgs. n. 624/1996, di derivazione comunitaria, non abroga però il d.P.R. n. 128/1959, limitandosi a modificarne alcune parti seppure significative, così da potersi affermare che il d.lgs. n. 624/1996 si applichi a tutte le attività estrattive come sostanzialmente già definite nell'allegato I del d.P.R. n. 128/1959 (cfr., in proposito, già A. GUIZZARDI, *La sicurezza del lavoro scende in miniera*, in “Ambiente e sicurezza sul lavoro”, n. 4/1998, p. 33). Coerentemente a tali modificazioni, quindi, l'allegato 1 del d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 179 ha incluso numerosi articoli del d.P.R. n. 128/1959 fra le “*disposizioni legislative statali, pubblicate anteriormente al 1° gennaio 1970, anche se modificate con provvedimenti successivi, delle quali è indispensabile la permanenza in vigore*”.

³ Il d.lgs. n. 81/2008 e succ. mod., con specifico riferimento al tema sicurezza sul lavoro nelle cave, non detta alcuna disciplina specifica sul settore di cui trattasi. L'unica previsione di rilievo è costituita dall'art. 88, comma 2, lettera d), d.lgs. n. 81/2008 che, sulla falsariga dell'analoga previsione dell'art. 1, comma 3, del d.lgs. 14 agosto 1996, n. 494 (cd. decreto cantieri), conferma

2. La co-vigenza dei due gruppi di norme

In ogni caso, la perdurante vigenza di questi due gruppi fondamentali di norme (da un lato, il d.P.R. n. 128/1959 e il d.lgs. n. 624/1996 e, dall'altro, il d.lgs. n. 81/2008) crea non pochi problemi all'operatore del settore⁴.

Infatti, sulla scia di quanto affermato da Cass. pen., sez. IV, 26 gennaio 1987, n. 4489⁵, anche di recente la giurisprudenza ha ribadito che, *“in tema di prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle cave e nelle miniere, esiste un rapporto di integrazione, e non di esclusione, tra le specifiche norme antinfortunistiche contenute nel d.P.R. 9 aprile 1959 n. 128, e la disciplina generale contenuta nel d.lgs. 19 settembre 1994 n. 626, atteso che la peculiarità del lavoro svolto nelle cave e nelle miniere, che giustifica la previsione di specifiche norme antinfortunistiche relative alle modalità di svolgimento di quel particolare lavoro, non esclude l'applicazione della più generale disciplina antinfortunistica”*⁶.

Dal canto suo, l'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 624/1996 si limita a precisare che, *“per quanto non diversamente disposto, o modificato dal presente decreto, si applicano le norme di cui al D.P.R. 9 aprile 1959, n. 128, e successive modifiche, e al D.P.R. 24 maggio 1979, n. 886, e successive modifiche, all'articolo 11 della legge 30 luglio 1990, n. 221, al decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, come modificato dal decreto legislativo 19 marzo 1996, n. 242, di seguito complessivamente denominato decreto legislativo n. 626 del 1994”*, senza procedere ad alcun esplicito raccordo tra l'una e l'altra disposizione astrattamente sovrapponibile, ciò che dà luogo ad antinomie tutt'altro che apparenti⁷.

3. Delimitazione dell'indagine

La ricostruzione oggetto del presente approfondimento, pur tentando di dare armonica coesistenza alla materia in oggetto (che, sanzionata penalmente, dovrebbe invece possedere indispensabili caratteristiche di tassatività e non essere

l'inapplicabilità della normativa sui cantieri temporanei o mobili al settore oggetto del presente approfondimento.

⁴ Come già acutamente osservato all'indomani del d.lgs. n. 624/1996 da D. PULITANÒ, *Il diritto penale del lavoro nell'impatto con le direttive CEE (*)*, parte seconda (vii) *attuazione delle direttive concernenti la sicurezza e salute nelle industrie estrattive*, in *“Diritto penale e processo”*, n. 2/1997, p. 233.

⁵ In *“Rivista penale”*, 1988, 198, m.

⁶ Cfr. Cass. pen., sez. IV, 24 marzo 2016, n. 16620, *“Ced Cassazione”*, rv. 266642, m.

⁷ Detto altrimenti, non appare facile procedere di volta in volta all'individuazione di questa o quella disposizione del d.lgs. n. 81/2008 (o, in precedenza, del d.lgs. n. 626/1994) applicabile al settore d'interesse, mancando qualsiasi omogeneizzazione fra i due gruppi di norme con una disciplina, a dir poco, farragginosa (cfr. E. LEACI, *Osservazioni sul d.lgs. 624/1996 per la sicurezza del lavoro nelle industrie estrattive*, in *“Ambiente e sicurezza sul lavoro”*, n. 11/1998, p. 46).

Tali complicazioni, del resto, non sono certo superate dall'art. 304, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 81/2008 che affidano ad uno o più decreti integrativi *“l'armonizzazione delle disposizioni del presente decreto con quelle contenute in Leggi o Regolamenti che dispongono rinvii a norme del decreto legislativo 19 settembre 1994, n. 626, e successive modificazioni”*, come pure ne impongono un rinvio *“alle corrispondenti norme del presente decreto legislativo”*. Superfluo osservare come di tali decreti integrativi non vi sia traccia alcuna.

esposta a profili di inesigibilità del dovere⁸), potrebbe essere quindi oggetto di diverse interpretazioni da parte degli organi di vigilanza per la presenza di un concorso apparente di norme che non appare di facile soluzione⁹.

4. *Le figure di riferimento nel d.lgs. n. 624/1996 e nel d.P.R. n. 128/1959: titolare, direttore e sorvegliante*

Come si avrà modo di vedere, infatti, le difficoltà della coesistenza (se non, addirittura, le antinomie) tra i due gruppi di norme hanno riflessi pratici e non solo teorici. Per cercare di orientarsi, quindi, giova riportare le definizioni normative di “titolare” e “sorvegliante”:

- titolare: *“l'imprenditore di miniera o cava, o il titolare di permesso di prospezione o di ricerca o di concessione di coltivazione o di autorizzazione di cava”* (così art. 2, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 624/1996);
- sorvegliante: *“persona, in possesso delle capacità e delle competenze necessarie, designata dal titolare per la sorveglianza sul luogo di lavoro occupato da lavoratori”* (così art. 2, comma 1, lett. c), del d.lgs. n. 624/1996).

Il d.P.R. n. 128/1959, pur modificato sul punto dall'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 624/1996, non reca una definizione specifica di direttore, limitandosi l'art. 6 a riportare le caratteristiche di tale figura nominata dal titolare. Del resto, il previgente art. 6, del d.P.R. n. 128/1959 stabiliva che l'imprenditore dovesse nominare nelle miniere un responsabile sotto la cui autorità dovevano essere svolti i lavori (il cd. direttore della miniera o, nel nostro caso, della cava).

In ogni caso, ai sensi dell'art. 6, del d.P.R. n. 128/1959 il direttore responsabile deve essere: *“... in possesso delle capacità e delle competenze necessarie all'esercizio di tale incarico sotto la cui responsabilità ricadono costantemente i luoghi di lavoro. Spetta al direttore responsabile l'obbligo di osservare e far osservare le disposizioni normative e regolamentari in materia di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori”*¹⁰.

⁸ Sul tema si veda, di recente, G. FORNASARI, *Inesigibilità*, in “Digesto delle discipline penali”, Torino, UTET, agg. 2018, p. 362.

⁹ Su questi profili, oltre alle trattazioni manualistiche, si vedano tra gli altri: G. PIFFER, *Concorso apparente di norme e concorso di reati*, in *Libro dell'anno del Diritto 2012*, Roma, 2019, p. 109 e A. PAGLIARO, *Concorso apparente di norme incriminatrici*, in “Rivista italiana di diritto e procedura penale”, 2013, p. 1386.

¹⁰ Si tratta di una figura necessaria che, come correttamente osservato, sostituisce il titolare nell'indispensabile funzione di garante della sicurezza sia per l'intrinseca pericolosità dell'attività estrattiva sia per il possibile coinvolgimento negli incidenti di persone estranee all'attività lavorativa (cfr. E. LEACI, *Osservazioni sul d.lgs. 624/1996*, cit., p. 50). A proposito del direttore di miniera, infatti, la giurisprudenza aveva affermato come a tale figura doveva ricondursi il principio della prevalenza della relativa posizione di garanzia *ex lege* rispetto a eventuali ordini o disposizioni confliggenti dell'imprenditore. Si tratta di un assunto che discende coerentemente dalla tesi di fondo che considera il garante tenuto ad adottare tutte le misure impeditive impostegli dalle norme che personalmente, e perciò “autonomamente”, lo vincolano alla salvaguardia di determinati beni, a prescindere da qualsiasi interferenza da parte di terzi soggetti (cfr. Cass. pen., sez. IV, 6 dicembre 1990, ric. Bonetti, in “Il Foro italiano”, 1992, II, 36 e, ivi, nota di richiami).

5. La riconducibilità delle tre figure di titolare, direttore responsabile e sorvegliante alle figure del d.lgs. n. 81/2008

Dunque, applicando le analoghe categorie del d.lgs. n. 81/2008 (e, ancor prima, del d.lgs. n. 626/1994), le tre figure sopra indicate possono assimilarsi “*grossomodo*” come segue:

- il titolare al datore di lavoro di cui all’art. 2, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 81/2008, vale a dire al “... *soggetto titolare del rapporto di lavoro con il lavoratore o, comunque, il soggetto che, secondo il tipo e l’assetto dell’organizzazione nel cui ambito il lavoratore presta la propria attività, ha la responsabilità dell’organizzazione stessa o dell’unità produttiva in quanto esercita i poteri decisionali e di spesa*”¹¹.

Ora, pur essendo noto che il titolare della cava non è anche datore di lavoro dei lavoratori impiegati nell’esecuzione delle prestazioni subaffidate ad imprese terze, tale assimilazione appare comunque imprescindibile. Si tratta, infatti, di obblighi penalmente sanzionati dal d.lgs. n. 626/1994 che devono essere necessariamente riferiti a (ed esigibili da) una persona fisica;

- il direttore responsabile al dirigente di cui all’art. 2, comma 1, lett. d), del d.lgs. n. 81/2008, vale a dire alla “*persona che, in ragione delle competenze professionali e di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell’incarico conferitogli, attua le direttive del datore di lavoro organizzando l’attività lavorativa e vigilando su di essa*”.

Non è di ostacolo a siffatta assimilazione la circostanza (di fatto) che il direttore responsabile non sia un dipendente dell’impresa, bensì un soggetto esterno che abbia ricevuto uno specifico incarico. Infatti, a meno di non voler ipotizzare che il direttore responsabile sia un cavatore in senso stretto, circostanza questa generalmente da escludersi¹², non si rinviene alcuna disposizione che imponga di individuare la figura del direttore responsabile all’interno della compagine aziendale;

- il sorvegliante al preposto di cui all’art. 2, comma 1, lett. e), del d.lgs. n. 81/2008, vale a dire alla “*persona che, in ragione delle competenze professionali e nei limiti di poteri gerarchici e funzionali adeguati alla natura dell’incarico conferitogli, sovrintende alla attività lavorativa e garantisce l’attuazione delle direttive ricevute, controllandone la corretta esecuzione da parte dei lavoratori ed esercitando un funzionale potere di iniziativa*”¹³.

Sotto questo profilo, infatti, va ricordato che il punto 7 della circolare del Ministero dell’Industria (oggi, dello Sviluppo Economico) 26 maggio 1997,

¹¹ In tal senso, seppure a proposito della medesima figura prevista dal d.lgs. n. 626/1994, A. GUIZZARDI, *La sicurezza del lavoro scende in miniera*, cit., p. 35 e, ivi, nota 5.

¹² Cfr., sul punto, Cass. pen., sez. 4, 31 ottobre 2017, n. 50023, in cui si legge, tra l’altro, che l’imprenditore-datore di lavoro è destinatario dei precetti relativi alle misure di sicurezza e di prevenzione degli infortuni nelle miniere o cave solo quando, essendo in possesso dei prescritti requisiti, abbia assunto personalmente la direzione dei lavori. Al di fuori di questo caso, della inosservanza delle stesse norme rispondono penalmente i direttori, i capi servizio, i sorveglianti, nell’ambito delle rispettive attribuzioni e competenze.

¹³ Cfr. anche Cass. pen., sez. IV, 17 aprile 2003, n. 24764, in “Ced Cassazione”, rv. 255400 (m) e, in tempi più recenti, Cass. pen., sez. IV, 1 agosto 2016, n. 33630.

n. 317¹⁴, di cui si avrà modo di parlare diffusamente, afferma che “*la figura del sorvegliante introdotta dal decreto assorbe quei compiti di sorveglianza già attribuiti alle figure di “capo servizio” e “preposto” dal DPR n. 128/59*”¹⁵.

6. Le sovrapposizioni di compiti tra titolare e datore di lavoro

Peraltro, non sono infrequenti le ipotesi in cui non ci sia coincidenza tra titolare *ex d.lgs. n. 624/1996* e datore di lavoro *ex d.lgs. n. 81/2008*.

Infatti, il titolare *ex d.lgs. n. 624/1996* è il soggetto giuridico cui è stata rilasciata l'autorizzazione da intendersi, per usare la terminologia della circolare ministeriale n. 317/1997 testé citata, quale “*persona giuridica che detiene il titolo minerario o l'autorizzazione di cava, rilasciato dalla Pubblica Amministrazione, nei confronti della quale è chiamato a rispettare una serie di impegni di tipo amministrativo stabiliti dalle pertinenti norme. Pertanto, egli detiene, ai sensi del decreto, notevoli responsabilità anche nel settore della sicurezza e della salute dei lavoratori*”.

La figura del datore di lavoro deve invece rintracciarsi, di volta in volta, nel soggetto “*responsabile del rapporto di lavoro con i lavoratori da lui dipendenti e, in ogni caso, dell'attività lavorativa da essi svolta*”, ossia nel datore di lavoro dell'impresa qualora essa svolga direttamente le lavorazioni indicate nei contratti o, se del caso, nei datori di lavoro delle distinte imprese cui sono state (*sub*)affidate parti delle lavorazioni.

Ebbene, pur auspicando l'emanazione di un decreto correttivo che consenta di superare l'ambiguità di fondo della normativa sopra tratteggiata o, se si preferisce, il concorso apparente di norme, il punto 5) della circolare ministeriale n. 317/1997 reca utili precisazioni riguardo alle ipotesi di:

- a) titolare che esegua direttamente l'attività estrattiva;
- b) titolare che si avvalga, in tutto, di imprese appaltatrici;
- c) titolare che si avvalga, in parte, di imprese appaltatrici.

Nell'ipotesi a), non esistendo distinzione tra titolare e datore di lavoro, “*sull'unico soggetto, si sommano le responsabilità di entrambe le figure. Il titolare, dunque, in qualità di datore di lavoro dei propri operai, deve predisporre ed aggiornare il DSS, trasmetterlo all'autorità di vigilanza, nominare il sorvegliante, ...*”.

Nell'ipotesi b), ossia quella in cui “*il titolare non effettui alcuna lavorazione con propri lavoratori, ma affidi completamente le operazioni a ditte esterne, egli sarà tenuto ai soli adempimenti che il decreto assegna alla figura del titolare stesso, quali il coordinamento tra le*

¹⁴ Il cui testo può leggersi in <https://www.mise.gov.it/images/stories/energia/php5wUre8.pdf>

¹⁵ Si è consapevoli del fatto che la circolare ministeriale testé citata, al pari delle altre, non costituisce fonte di diritto in senso stretto. Tuttavia, come osservato in dottrina, quando ci si trovi di fronte a situazioni di ambiguità o di dubbio – in difetto di interpretazione autentica – gli atti amministrativi di interpretazione (come la circolare in parola) possono essere un punto di riferimento per evitare che una stessa norma sia applicata in modo diverso nel territorio nazionale (cfr. F. MACARIO in G. AMADIO, F. MACARIO (a cura di), *Diritto civile. Norme, questioni, concetti*, Bologna, Il Mulino, 2014, vol. I, p. 96).

imprese appaltatrici, la predisposizione e l'aggiornamento del DSS coordinato, la sua trasmissione all'autorità di vigilanza, la nomina del direttore responsabile e del sorvegliante, etc."

Nell'ipotesi *c*), ossia quando *"il titolare si avvalga dell'opera di altre imprese per condurre solo parte delle attività estrattive, egli ha sia gli obblighi specifici attribuiti dal decreto alla figura del titolare, sia quelli propri del datore di lavoro nei riguardi dei propri dipendenti operanti sul luogo di lavoro. Gli obblighi relativi alla sicurezza e salute dei dipendenti delle imprese appaltatrici operanti sullo stesso luogo di lavoro sono invece attribuiti ai loro rispettivi datori di lavoro"*.

Dunque, prescindendo dalle ipotesi *sub a*) e *c*) che si prospettano di facile inquadramento, occorre soffermarsi sull'ipotesi *b*) presa in considerazione dalla circolare ministeriale.

La parte di circolare dedicata all'ipotesi *b*) – relativa cioè all'affidamento all'esterno di tutte le lavorazioni – confrontata con la parte sanzionatoria del d.lgs. n. 624/1996 (ossia, con gli artt. 104 e ss. medesimo decreto) e con la parte sanzionatoria del d.P.R. n. 128/1959 (ossia, con l'art. 681 medesimo decreto), consente di affermare che:

- il titolare *ex art. 2, comma 1, lett. b)*, del d.lgs. n. 624/1996, ossia il legale rappresentante dell'impresa (o, all'interno dell'impresa, il soggetto cui siano stati attribuiti con delega/procura i relativi compiti) deve:
 - (i) valutare il DVR degli appaltatori, i rischi derivanti dal complesso delle attività e delle relative misure di prevenzione e protezione, predisponendo un DSS coordinato (cd. DSSC) che specifichi l'obiettivo, le misure e le modalità di attuazione del coordinamento (cfr. combinato disposto art. 9, comma 2, lett. *b*) e art. 104, comma 2, lett. *a*), del d.lgs. n. 624/1996)¹⁶.
 - (ii) designare, limitatamente ai luoghi di lavoro occupati dai propri lavoratori, i sorveglianti in possesso delle capacità e delle competenze necessarie (cfr. combinato disposto art. 20, comma 5 e art. 104, comma 2, lett. *b*), del d.lgs. n. 624/1996)¹⁷.

In ogni caso, i compiti *sub* (i) e (ii) non sono delegabili ad altri soggetti all'interno dell'impresa sulla falsariga dell'analoga individuazione dei compiti che il datore di lavoro non poteva delegare *ex artt. 4, commi 2 e 4 e 89, comma 1*, del

¹⁶ Il DSSC, infatti, è obbligatorio in caso di affidamento dei lavori ad imprese terze regolando gli obblighi di ciascun datore di lavoro esterno e del titolare. Il DSSC costituisce un vero e proprio regolamento interno, il quale deve affrontare *"in termini adeguati la problematica della sicurezza e della tutela della salute nell'attività estrattiva, in considerazione della notevole variabilità delle situazioni operative che si riscontrano durante il lavoro, legate anche a fattori di rischio che non sempre possono essere adeguatamente previste in fase progettuale"* (così, espressamente, L. FAINA, D. SAVOCA, M. PATRUCCO, in *GEAM. Geingegneria Ambientale e Mineraria*, 1998, p. 83).

¹⁷ Tale designazione, invece, non sembra possa estendersi all'individuazione dei sorveglianti delle imprese esecutrici, considerato quanto prevede l'art. 7, del d.lgs. n. 624/1996 in tema di obblighi nei contratti di appalto, ma tutt'al più possa limitarsi ad una presa d'atto dell'intervenuto incarico di sorvegliante affidato da esse (opinioni diverse, ma con un approccio ingegneristico non condivisibile giuridicamente, sono formulate da L. FAINA, D. SAVOCA, M. PATRUCCO, *GEAM*, cit., p. 85).

d.lgs. n. 626/1994, oggi sostanzialmente riprodotti nell'art. 17, commi 1 e 2 e nell'art. 55, commi 1, 2 e 3, del d.lgs. n. 626/1994¹⁸.

- il datore di lavoro dell'impresa titolare *ex art. 2, comma 1, lett. b)*, del d.lgs. n. 81/2008 deve predisporre il DSSC, con attestazione periodica annuale della sua perdurante idoneità ed aggiornamento in caso di modifiche rilevanti dei luoghi di lavoro o di incidenti rilevanti (cfr. combinato disposto art. 6, commi 2 e 3, art. 9 e art. 104, comma 1, del d.lgs. n. 624/1996);
- il datore di lavoro o il dirigente dell'impresa titolare, se delegato con il rispetto dei requisiti di cui all'art. 16 del d.lgs. n. 81/2008 in tema di delega di funzioni, di cui si avrà modo di parlare *infra*, deve rispondere della violazione delle altre fattispecie indicate in dettaglio nell'art. 104, comma 3, lett. *a)*, *b)* e *c)*, del d.lgs. n. 624/1996 solo in quanto svolga direttamente tali lavorazioni (circostanza che, di norma, deve escludersi);
- i datori di lavoro o i dirigenti delle sole imprese affidatarie rispondono, di volta in volta, della violazione delle medesime fattispecie ad essi riferite dall'art. 104, comma 3, lett. *a)*, *b)* e *c)*, del d.lgs. n. 624/1996 sulla falsariga di quanto previsto dall'art. 26, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008 in tema di rischi specifici delle imprese affidatarie.

7. La delega di funzioni

Le considerazioni da ultimo svolte circa la fungibilità tra i compiti di datore di lavoro e dirigente (e, seppure con una certa forzatura, con i compiti del direttore responsabile) impongono una breve digressione sulla delega di funzioni di cui all'art. 16, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 81/2008 e succ. mod.¹⁹, nel cui ambito deve essere collocato il sistema di cui al d.P.R. n. 128/1959 e al d.lgs. n. 624/1996.

In via preliminare si ricorda che, in tema di sicurezza sul lavoro, gli obblighi di prevenzione, assicurazione e sorveglianza gravanti sul datore di lavoro, possono essere trasferiti ad altri soggetti a condizione che il relativo atto di delega riguardi un ambito ben definito e non l'intera gestione aziendale, sia espresso ed effettivo,

¹⁸ Cfr., in tal senso, A. GUIZZARDI, *La sicurezza del lavoro scende in miniera*, cit., p. 34. Del resto, come osservato all'indomani dell'entrata in vigore del d.lgs. n. 624/1996, il possesso della concessione lascia sempre al titolare forti poteri decisionali sulla conduzione dei lavori, nonché l'obbligo di rispettare gli impegni assunti nei riguardi dell'Amministrazione concedente (cfr., sempre A. GUIZZARDI, *La sicurezza del lavoro scende in miniera*, cit.).

Dubbi, invece, sussistono sull'eventuale delegabilità degli altri obblighi (artt. 6, comma 1, 24 comma 1, 28 comma 1 e 133) la cui violazione è sanzionata in capo al solo titolare dal d.P.R. n. 128/1959. Applicando la diversa simmetria del d.lgs. n. 626/1994 di cui si è detto nel precedente capoverso, peraltro, deve escludersi la delegabilità della designazione del direttore responsabile, nonché delle denunce di esercizio e delle vie di lizza (cfr. E. LEACI, *Osservazioni sul d.lgs. 624/1996*, cit., p. 50).

¹⁹ Cfr., da ultimo, G. ZAMPINI, *Delega di funzioni ed obblighi di vigilanza in materia di sicurezza sul lavoro – Poche certezze e tanti dubbi*, in "Argomenti diritto del lavoro", 2019, p. 917.

non equivoco ed investa un soggetto qualificato per professionalità ed esperienza che sia dotato dei relativi poteri di organizzazione, gestione, controllo e spesa²⁰.

Tuttavia, l'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008 ribadisce, nel primo periodo, il noto principio per cui la *“delega di funzioni non esclude l'obbligo di vigilanza in capo al datore di lavoro in ordine al corretto espletamento da parte del delegato delle funzioni trasferite”*.

Si tratta, in altri termini, della cd. *“culpa in vigilando”* per cui è obbligo del delegante assicurare un permanente o, quantomeno, periodico controllo in ordine alle modalità di esercizio dei compiti delegati, con possibilità di intervenire qualora si verificino criticità nello svolgimento dei relativi compiti.

8. La delega di funzioni e la culpa in vigilando

Il secondo periodo dell'art. 16, comma 3, del d.lgs. n. 81/2008, inoltre, offre una nuova opportunità per non incorrere nella *“culpa in vigilando”* per cui *“l'obbligo di cui al primo periodo”* – del medesimo comma 3 – *“si intende assolto in caso di adozione ed efficace attuazione del modello di verifica e controllo di cui all'articolo 30”*, del d.lgs. n. 81/2008.

Si ritiene, quindi, utile riportare uno stralcio dell'art. 30, del d.lgs. n. 81/2008²¹. Si tratta del *“modello di organizzazione e di gestione idoneo ad avere efficacia esimente della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica di cui al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 che deve essere adottato ed efficacemente attuato ... con riferimento: a) al rispetto degli standard tecnico-strutturali di legge relativi a attrezzature, impianti, luoghi di lavoro, agenti chimici, fisici e biologici; b) alle attività di valutazione dei rischi e di predisposizione delle misure di prevenzione e protezione conseguenti; c) alle attività di natura organizzativa, quali emergenze, primo soccorso, gestione degli appalti, riunioni periodiche di sicurezza, consultazioni dei rappresentanti dei lavoratori per la sicurezza; d) alle attività di sorveglianza sanitaria; e) alle attività di informazione e formazione dei lavoratori; f) alle attività di vigilanza con riferimento al rispetto delle procedure e delle istruzioni di lavoro in sicurezza da parte dei lavoratori; g) alla acquisizione di documentazioni e certificazioni obbligatorie di legge; h) alle periodiche verifiche dell'applicazione e dell'efficacia delle procedure adottate”*.

Come chiarito nell'allegato della circolare ministeriale (Lavoro) 11 luglio 2011, n. 15²², il modello organizzativo di cui al più volte citato art. 30, del d.lgs. n. 81/2008 – basato sulle Linee guida UNI-INAIL per un sistema di gestione della salute e sicurezza sul lavoro (SGSL) del 28 settembre 2001 o sul British Standard

²⁰ Cfr., tra le altre, Cass. pen., sez. IV, 16 dicembre 2015, n. 4350, in *“Ced Cassazione”*, rv. 265947, m., Cass. pen., sez. III, 13 febbraio 2019, n. 25977 in *“Il Foro italiano”*, 2019, II, 603, con nota di richiami e, con specifico riferimento, alle attività estrattive Cass. pen., sez. IV, 1° agosto 2016, n. 33630.

²¹ Per tali profili si rinvia, tra gli altri, a S. DELSIGNORE, in *Trattato di diritto penale*, diretto da A. CADOPPI, S. CANESTRARI, A. MANNA, M. PAPA, Torino, UTET, 2015, p. 172, p. 413 e ss., nonché agli Autori menzionati nella nota di richiami a Cass. pen., sez. III, 13 febbraio 2019, n. 25977, cit.

²² Il cui testo integrale può leggersi in: <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2011/LC-11luglio2011.pdf>.

OHSAS 18001:2007 – costituisce: “*un sistema di controllo idoneo ai fini di quanto previsto al comma 4 dell’articolo 30 del D.Lgs. n. 81/2008 solo qualora preveda(no) il ruolo attivo e documentato, oltre che di tutti i soggetti della struttura organizzativa aziendale per la sicurezza, anche dell’Alta Direzione (intesa come posizione organizzativa eventualmente sopra stante il datore di lavoro) nella valutazione degli obiettivi raggiunti e dei risultati ottenuti, oltre che delle eventuali criticità riscontrate in termini di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. Con il termine “documentato” si intende che la partecipazione dell’Alta Direzione sia comprovata da atti e documenti aziendali. Si evidenzia infine come l’audit interno deve verificare anche l’effettiva applicazione del sistema disciplinare*”.

In sostanza, qualora l’impresa titolare della cava adotti ed osservi il modello organizzativo sopra indicato, il sistema di attribuzione delle figure e dei compiti di cui al d.lgs. n. 624/1996 e al d.P.R. n. 128/1959 non dovrebbe essere oggetto di osservazioni da parte degli organi di vigilanza o, in ultima analisi, da parte dei giudici chiamati a sanzionare l’operato di questo o quell’operatore²³.

Vi è da dire però che l’intensificazione di controlli da parte del direttore responsabile nei confronti dei sorveglianti o dei lavoratori delle ditte esterne non può, da un lato, comportare il venir meno della responsabilità delle stesse ditte nei confronti delle proprie maestranze e, dall’altro, non può aggravare la posizione di garanzia attribuita dalla normativa al direttore responsabile.

Infatti, pur dovendo segnalarsi un orientamento particolarmente rigido della giurisprudenza in ordine ad una responsabilità generalizzata di chi abbia il ruolo di imprenditore in una cava²⁴, è altrettanto vero che lo stesso non può spingersi fino ad elidere la distinzione giuridica e fattuale tra titolare/imprenditore/direttore responsabile ed imprese terze attribuendo al primo compiti ad esso estranei²⁵.

9. Interpello formale Pubbliche Amministrazioni

Sulla falsariga di quanto previsto nell’art. 12, del d.lgs. n. 81/2008, per cui le risposte del Ministero del Lavoro ai quesiti formulati “*costituiscono criteri interpretativi e direttivi per l’esercizio delle attività di vigilanza*”, infine, le organizzazioni datoriali potrebbero formulare un interpello alla Commissione di cui all’art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 81/2008, sottoponendo ad essa i numerosi profili di indeterminazione della normativa oggetto di disamina da parte degli studiosi.

Si ricorda, incidentalmente, che “*qualora la materia oggetto di interpello*” – di cui all’art. 12, del d.lgs. n. 81/2008 – “*investa competenze di altre amministrazioni pubbliche,*

²³ Cfr. anche Cass. pen., sez. III, 13 febbraio 2019, n. 25977, cit.

²⁴ Cfr. Cass. pen., sez. IV, 7 febbraio 2008, in “Ced Cassazione”, rv. 239402, m.

²⁵ In altre parole, se è vero che il direttore responsabile deve affiancare il titolare, per lo meno negli aspetti operativi nella responsabilità della sicurezza, è altrettanto vero che la sua responsabilità non implica una sua costante presenza fisica sul luogo di lavoro e una sua intromissione nelle attività svolte da imprese terze. In buona sostanza, l’eventuale adozione e osservanza del sistema di controllo di cui all’art. 30, comma 4, del d.lgs. n. 81/2008, di cui si è avuto modo di parlare, non può spingersi fino ad una totale o parziale deresponsabilizzazione delle imprese terze.

la Commissione è integrata con rappresentanti delle stesse”, ossia, nel caso specifico, con rappresentanti del Ministero dello Sviluppo Economico. Tale Commissione ministeriale, così integrata, potrà esaminare i problemi applicativi della normativa sin qui esaminata fornendo orientamenti anche sulla base dei pareri emanati dal (soppresso) Consiglio Superiore delle Miniere²⁶.

In alternativa all’interpello al Ministero del Lavoro, l’opinabilità del raffronto tra i due gruppi di norme (da un lato, n. 624/1996 e n. 128/1959, dall’altro, n. 81/2008) e la mancata emanazione del decreto correttivo evocato dalla circolare n. 317/1997 (e, invocato, dall’art. 304, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 81/2008), potrebbe costituire l’oggetto di un distinto coinvolgimento del Ministero dello Sviluppo Economico.

La competente Direzione Generale per la sicurezza anche ambientale delle attività minerarie ed energetiche, comunemente denominata dagli operatori del settore “UNIMIG”, potrebbe quindi fornire chiarimenti interpretativi sull’esempio di quanto avvenuto di recente da parte di altre Direzioni ministeriali in tema di abilitazione impianti (cfr., ad esempio, circolare 13 marzo 2019, n. 3717²⁷).

10. Considerazioni conclusive

Giunti al termine di questa complessa disamina, quindi, è possibile esprimere le seguenti considerazioni d’assieme.

Residuano in capo al soggetto, che all’interno di un’impresa assume quale persona fisica il ruolo di “titolare” della cava, i compiti di sottoscrizione del DSCC, di designazione dei sorveglianti ove siano presenti operatori della propria impresa, nonché di designazione del direttore responsabile di cava.

Un’eventuale implementazione dei compiti del titolare di cava/direttore responsabile, nel caso la sorveglianza apprestata dall’appaltatore si rivelasse insufficiente, rischia di essere controproducente facendo assumere a tali due figure un’impropria veste di garante supplementare della sicurezza. Parimenti, l’individuazione di ulteriori obblighi di sorveglianza sui (sub)appaltatori dei lavori effettuati in area di cava rischia di essere controproducente.

Infine, attese le implicazioni di rilievo penale della normativa, eufemisticamente definibile come poco lineare, potrebbe giovare ad un primo chiarimento sulla materia di cui trattasi un interpello delle Pubbliche Amministrazioni a vario titolo competenti ad esprimersi sul tema sicurezza sul lavoro nelle cave, vale a dire Ministero del Lavoro e Ministero dello Sviluppo Economico.

²⁶ Sul quale si veda U. FANTIGROSSI, *Miniere*, in “Digesto delle discipline pubblicistiche”, Torino, UTET, 1994, vol. IX, p. 472, *passim*.

²⁷ Il cui testo può leggersi in <https://www.mise.gov.it/images/stories/normativa/docviewer1-2019.pdf>.

Abstract

La sicurezza sul lavoro nelle cave, uno dei settori maggiormente a rischio infortuni, è disciplinata da norme sovrapposte e non omogeneizzate: da un lato, il d.P.R. n. 128/1959 e il d.lgs. n. 624/1996 e, dall'altro, il d.lgs. n. 626/1994, oggi sostituito dal d.lgs. n. 81/2008.

Le affermazioni della giurisprudenza in tema di integrazione tra la normativa speciale e la normativa generale, pur condivisibili in astratto, si traducono in petizioni di principio che non agevolano gli operatori del settore. Questi ultimi, infatti, si trovano di fronte ad una serie di antinomie che possono rendere inesigibili alcuni obblighi per indeterminatezza della fattispecie da osservare, con tutto ciò che ne consegue in termini di scarsa sicurezza delle maestranze da tutelare.

In attesa di interventi normativi, quindi, il contributo si propone di fornire un preliminare inquadramento della delicata materia, altrimenti esposta ad opinioni diverse da parte degli organi di vigilanza.

The safety of work in quarries, one of the sectors most at risk of accidents, is governed by overlapping and non-homogenized rules, on the one hand d.P.R. n. 128/1959 and d.lgs. n. 624/1996, on the other d.lgs. n. 626/1994, now replaced by d.lgs. n. 81/2008.

Jurisprudential statements on integration between special legislation and general legislation, even if abstractly shared, become petitions of principle that do not facilitate sector operators. The latter, in fact, are faced with a series of antinomies that can render certain obligations unenforceable due to the vagueness of the case to be observed, with all the consequences for the poor security of the workers to be protected.

So, pending regulatory intervention, this study aims to provide a preliminary overview of the delicate subject, otherwise exposed to different opinions by the supervisory bodies.

Parole chiave

Cave, infortuni sul lavoro, titolare, direttore responsabile, sorvegliante, delega di funzioni

Keywords

Quarry, accidents at work, owner, managing director, warden, proxy